

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA CONFERENCIA DE SEGURIDAD Y COOPERACION EN EUROPA

por VICTORIA ABELLAN HONRUBIA

SUMARIO

INTRODUCCION

I. LAS RELACIONES ESTE-OESTE

1. Evolución de la teoría y la práctica de las relaciones Este-Oeste.

- a) *El período de la guerra fría.*
- b) *La coexistencia pacífica.*

2. División ideológica y reconocimiento internacional de los Derechos Humanos.

- a) *Concepto de los Derechos Humanos.*
- b) *Las garantías de los Derechos Humanos.*

II. LA CONFERENCIA SOBRE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA

1. Antecedentes y celebración de la Conferencia.

- a) *Antecedentes.*
- b) *Celebración de la Conferencia.*

2. El Acta de Helsinki y los Derechos Humanos.

- a) *Declaración de principios que rigen las relaciones entre los Estados.*
- b) *Cooperación en el campo humanitario.*
 - Contactos entre personas.
 - Información.

3. Aplicación del Acta de Helsinki; las reuniones de Belgrado y de Madrid.

- a) *Reunión de Belgrado.*
- b) *Reunión de Madrid.*

III. LA DIMENSIÓN HUMANA DE LA CONFERENCIA DE SEGURIDAD Y COOPERACION DE EUROPA

1. Las reformas políticas en el Este europeo y el conflicto ideológico sobre los Derechos Humanos.

- a) *La «perestroika» y el modelo de Estado socialista.*
- b) *La «perestroika» y la desideologización de los Derechos Humanos.*

2. La reunión de la CSCE en Viena.

- a) *Garantías y contenido de los Derechos Humanos.*
 - El principio del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.
 - Contactos entre personas.
 - Información.
- b) *La dimensión humana de la CSCE.*
 - Control.
 - Evaluación

IV. CONSIDERACIONES FINALES

NOTA PRELIMINAR

Desde julio de 1989, fecha en que impartí el presente curso, hasta el momento de su publicación, los acontecimientos de los países del Este de Europa han desbordado en una amplia medida, el marco jurídico político de nuestro estudio, circunscrito a los antecedentes y a los documentos de la Conferencia de cooperación y seguridad en Europa desde el Acta de Helsinki en 1975 al Documento de clausura de la reunión de Viena en enero de 1989.

Hoy, muchos de los entonces avanzados compromisos de Viena sobre derechos humanos —en especial los incluidos en el denominado tercer cesto— han sido superados como consecuencia de las reformas políticas internas de los países del Este de Europa y de la Unión Soviética, del nuevo clima de relaciones intraeuropeas, y del abandono en términos globales de la política de confrontación Este-Oeste.

Ello no obstante, este nuevo perfil de las relaciones internacionales viene a confirmar la relevancia de la CSCE y del debate sobre los derechos humanos habido en su seno, como elemento activo en el origen del actual proceso de cambio; así como su virtualidad futura en tanto que referencia obligada para el desarrollo y profundización del ejercicio efectivo de los derechos fundamentales en ella reconocidos.

INTRODUCCION

El tema objeto de este curso es especialmente complejo ya que —junto a su contenido humanitario— tiene claras implicaciones políticas, ideológicas y jurídicas tanto a nivel internacional como en el ámbito interno de los Estados.

Y ello es así porque bajo el título «Los derechos humanos en la Conferencia de seguridad y cooperación en Europa» se debaten a un tiempo y de forma interdependiente cuestiones tan controvertidas como: las relaciones Este-Oeste

y, en consecuencia las relaciones URSS-EEUU en tanto que potencias hegemónicas de cada uno de ambos bloques; la división política e ideológica de Europa, como consecuencia entre otros factores de la segunda guerra mundial; las distintas concepciones y contenido de la noción de derechos humanos en función de la posición que se atribuya al individuo respecto de la comunidad; y la peculiaridad de las garantías de los derechos humanos, para cuyo ejercicio efectivo se requieren medidas tanto estatales como internacionales, y no sólo jurídicas sino también políticas, económicas y sociales.

A fin de examinar los diversos aspectos del tema propuesto y poder dar una visión global sobre el mismo, inicio el presente curso con una breve referencia histórica a las relaciones Este-Oeste, señalando las distintas teorías sobre las mismas; así como el conflicto ideológico existente y sus manifestaciones más significativas respecto de los derechos humanos.

Situado así el objeto de nuestro estudio en su contexto originario, paso a exponer después los antecedentes y celebración de la Conferencia de seguridad y cooperación en Europa, con especial referencia al Acta de Helsinki y a los contenidos de la misma sobre derechos humanos; para, finalmente, bajo el título de «la dimensión humana de la Conferencia sobre la seguridad y cooperación en Europa» referirme a la situación actual de los derechos humanos en la CSCE, centrando el análisis de forma específica en el documento de clausura de la Reunión de Viena de 1989.

I. LAS RELACIONES ESTE-OESTE

Uno de los elementos que caracterizan la estructura de la sociedad internacional contemporánea es la existencia de Estados pertenecientes a sistemas socio-económicos diferentes; concretamente, Estados capitalistas (de economía de mercado) y Estados socialistas (de economía planificada); hecho que va a constituir uno de los ejes básicos de la política internacional y del enfrentamiento ideológico durante los últimos cuarenta años.

Situado su origen en los arreglos surgidos de la segunda guerra mundial, tiene como consecuencia global la instauración de la denominada política de bloques dirigida por las dos superpotencias hegemónicas; y como peculiaridad significativa, que dicha política pasa necesariamente por la división política, económica e ideológica de Europa. La cuestión, pues, que se plantea a partir de esta división es la de las relaciones entre ambas Europas: la occidental y la del Este; relaciones que, a nivel mundial, están fuertemente condicionadas por la política exterior de las grandes potencias (EEUU-URSS) tanto respecto de sus aliados del Oeste o del Este, como entre ellas mismas.

De aquí que, la suerte de la «cuestión Europea» (y las conexas como la cuestión alemana, la de Berlín, Polonia, o como en su momento lo fue Austria), no puedan desligarse de las grandes coordenadas de la política mundial, ni del hecho de la división entre Estados pertenecientes a sistemas socioeconómicos

diferentes. Tampoco, en consecuencia, la introducción al conocimiento de la CSCE puede obviar la referencia a la teoría y la práctica de las relaciones entre ambos bloques.

1. Evolución de la teoría y práctica de las relaciones Este-Oeste

Desde 1945 las relaciones Este-Oeste presentan como una constante el plantear a nivel político internacional el conflicto ideológico «capitalismo-socialismo». El discurso que está en la base de este planteamiento es entender que la distinta organización económica y social de los Estados (libre mercado o economía planificada) implica así mismo una distinta concepción del Estado (la burguesa: el Estado como resultado de un pacto social y gestor de intereses generales; y la marxista: el Estado como instrumento de poder al servicio de los intereses de la clase social dominante), una distinta concepción de la política exterior, así como de las relaciones internacionales y del derecho internacional.

Junto a esto, otra constante de las relaciones Este-Oeste, es su permeabilidad a la estrategia nuclear de las dos superpotencias, cuyas vicisitudes tiene una clara incidencia en la política global entre ambos bloques de Estados.

Desde el punto de vista teórico se han sucedido diversas interpretaciones de las relaciones entre ambos sistemas; de ellas, dos grandes teorías merecen especial atención.

a) *La primera de estas teorías consiste en entender* que se trata de sistemas irreconciliables dado el antagonismo existente entre los intereses que cada uno persigue. No hay cooperación posible entre ambos y las relaciones son necesariamente conflictivas.

Teorización cuya manifestación práctica fue la denominada política de guerra fría practicada durante un período que llega hasta los años sesenta y que a grandes rasgos coincide con la superioridad nuclear de EEUU sobre la URSS, la estrategia de disuasión, la carrera de armamentos, y la consolidación de los pactos de seguridad colectiva como elemento o garantía de cohesión en cada uno de los bloques.

Respecto a la «cuestión Europea», es en esta época cuando la URSS planteó la necesidad de convocar una conferencia para tratar de la seguridad Europea y especialmente del problema alemán; iniciativa que se concretó sólo a nivel de los países del Este europeo, al no contar con la respuesta favorable de los otros Estados occidentales invitados(1). Pese al clima de confrontación existente, unos meses más tarde en julio de 1955, fue posible celebrar en Ginebra una conferencia al más alto nivel entre los representantes de EEUU, URSS, Gran Bretaña y Francia(2).

(1) Conferencia celebrada en Moscú en diciembre de 1954 con la asistencia de Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, RDA y Rumania.

(2) La conferencia tuvo lugar del 18 al 23 de julio entre Eisenhower, Eden, Faure y Bulganin.

Aunque la conferencia de Ginebra no condujo a resultados concretos tuvo «la virtualidad de suprimir gran parte de la tensión existente»(3), por lo que podemos retener esta fecha como el inicio del proceso que veinte años más tarde culminaría con la celebración en Helsinki de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa.

b) *Un análisis diferente de la situación de ambos sistemas*, conduce a entender que, pese al conflicto ideológico, es posible la cooperación. Se trata de la doctrina de la coexistencia pacífica.

La coexistencia pacífica en tanto que doctrina oficial propiciada por los países del Este se presenta a un tiempo como: un principio político informador de las relaciones entre Estados pertenecientes a sistemas socioeconómicos diferentes; una construcción teórica para salvar la contradicción conceptual entre la existencia de Estados pertenecientes a sistemas socioeconómicos antagónicos, y la afirmación de la existencia de normas de derecho internacional general comunes a ambos tipos de Estados; y finalmente como principio general de derecho internacional que contempla la existencia de Estados pertenecientes a sistemas socio-económicos diferentes y comporta derechos y obligaciones adecuados a esas relaciones.

En cuanto principio de política internacional entre ambos bloques, la coexistencia pacífica significa, según los teóricos soviéticos, la voluntad de resolver todas las cuestiones litigiosas sin recurrir a la fuerza, mediante la negociación y la adopción de compromisos mutuos; así como, en la medida en que existen intereses comunes a ambos grupos de Estados, implica también la cooperación en todas aquellas cuestiones políticas, económicas, tecnológicas, que hagan referencia a tales intereses (integridad territorial del Estado y la seguridad de las fronteras, la limitación de las armas nucleares, el desarrollo económico y tecnológico...).

Pero en ningún caso esta cooperación implica una reconciliación de ideología, ya que se trata de dos concepciones diferentes de la sociedad cada una de las cuales representa a un sistema económico distinto. De aquí que, como afirma el profesor Tunkin, la coexistencia pacífica desde el punto de vista ideológico debe ser entendida como una forma de lucha(4). Es decir, el acuerdo entre ambos sistemas sólo es posible respecto de aquellas materias no afectadas por el conflicto ideológico, o sobre los aspectos no ideológicos de las mismas.

Esta doctrina política inspiró las relaciones Este-Oeste hasta la segunda mitad de los años setenta, coincidiendo con un cierto equilibrio nuclear entre EEUU y la URSS, el inicio de conversaciones bilaterales sobre limitación de armamentos, y la consiguiente sustitución de la estrategia de disuasión por la de distensión.

(3) Vid. MIAJA DE LA MUELA: *Introducción al Derecho Internacional Público*, 7.^a edición. Madrid, 1979, pp. 661-662.

(4) TUNKIN, G.: «Peaceful coexistence and international law», en *Contemporary International law*. Progress Publishers. Moscú, 1969, pp. 5 y ss.

Exponente máximo de esta política de coexistencia y distensión en relación a Europa es el Acta de Helsinki, adoptada por consenso en 1975 como documento final de la CSCE, donde expresamente se reconoce «el derecho de cada Estado a elegir y desarrollar libremente sus sistemas político, social, económico y cultural, así como su derecho a determinar sus leyes y reglamentos».

Este esquema de relaciones entre Estados pertenecientes a sistemas socio-económicos diferentes, entra en una crisis profunda durante el período de la administración Reagan en EEUU, y actualmente es objeto de nueva formulación como consecuencia de la «perestroika» de la URSS; políticas ambas, que, como veremos influirán de manera significativa en las reuniones de seguimiento de la CSCE celebradas sucesivamente en Belgrado, Madrid, y Viena.

2. División ideológica y reconocimiento internacional de los Derechos Humanos

La incorporación de los derechos humanos y las libertades fundamentales del individuo como un valor que ha de ser protegido internacionalmente y que justifica determinadas normas e instituciones de derecho internacional, es una de las notas características del actual derecho internacional.

Esta incorporación se inicia formalmente, esto es en un texto jurídico internacional después de la segunda guerra mundial en la Carta de la NU en 1945. En aquel entonces los países vencedores de la contienda establecen las bases de organización de la paz sobre una ideología común explicitada en el preámbulo de la Carta: «La fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, y en la igualdad de hombres y mujeres».

Pero el acuerdo no va más allá; la Carta de las NU —que hace referencia expresa a los derechos humanos en los arts. 1, 3; 13, 1, b); 55, c)...— no concreta ni el contenido de tales derechos, ni las obligaciones para los Estados, ni los mecanismos de garantía.

A partir de aquí, la división ideológica se hace patente en este foro internacional siempre que se ha intentado concretar el alcance internacional del reconocimiento y garantía de los derechos y libertades fundamentales.

En este sentido, cabe recordar como primera manifestación de esta divergencia ideológica que la Declaración Universal de derechos humanos fue aprobada por la Asamblea General de las NU en 1948 con la abstención de la URSS, Bielorusia, Ucrania, Checoslovaquia, Polonia y Yugoslavia, únicos Estados socialistas que entonces eran miembros de las NU.

Aunque la abstención se debió a la no inclusión en el catálogo de derechos humanos, del derecho de autodeterminación de los pueblos tal como pretendían los Estados socialistas, hay que señalar que la aprobación del texto íntegro de la Declaración sin objeciones no significó la inexistencia del conflicto ideológico sobre la distinta concepción de los derechos humanos. Al contrario, el debate en la esfera internacional tuvo su inicio entonces y el texto de la Declaración —como afirma el profesor Virally— «puede ser considerado como un esfuerzo de síntesis de las dos concepciones del Este y el Oeste» incluyendo en la misma

tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales (5).

La divergencia no resuelta y todavía operante, volvió a plantearse en las tareas de la Comisión de derechos humanos cuando se proponía elaborar un Pacto Internacional que reafirmara en forma jurídica obligatoria los derechos ya reconocidos en la Declaración. La insistencia de la delegación de la URSS y de Yugoslavia seguida por los demás Estados socialistas, en incluir los derechos económicos, sociales y culturales, y la decidida posición por parte de los países occidentales de dar prioridad a los derechos civiles y políticos, colocó a la Comisión ante dos posturas enfrentadas e irreductibles.

Ante ello tuvo que procederse como solución de compromiso a la elaboración de dos instrumentos separados: el Pacto de derechos civiles y políticos, y el Pacto de derechos económicos, sociales y culturales (aprobados en 1966) dando así opción a los Estados a comprometerse en uno u otro (o en los dos) según su ideología. Ello facilitó, además, que prosperara la propuesta del gobierno holandés de reconocer el derecho de queja individual respecto de los derechos civiles y políticos, adoptándose el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos.

Pese a las divergencias ideológicas manifestadas en su elaboración, hay que señalar que actualmente todos los Estados de Europa del Este (salvo Albania) han ratificado ambos Pactos, aunque no el protocolo facultativo (ratificado sólo por Hungría); que los EEUU no han ratificado ninguno de los tres instrumentos; y que algunos Estados de Europa occidental tan significativos como Bélgica, y el RU tampoco han ratificado el protocolo facultativo (datos en Naciones Unidas al 30 de julio 1989).

La situación descrita nos obliga a preguntarnos por el fondo de la cuestión, ya que el estado de ratificación de los pactos internacionales evidencia que no se trata sólo de una divergencia sobre la prioridad de unos derechos respecto de otros. Hay algo más: lo que se debate es la concepción misma de los derechos y libertades del hombre, o lo que es lo mismo cuál es la relación entre el individuo y la comunidad. Lo que está en juego, pues, tras esta discusión filosófica es la suerte misma de una de las fibras más sensibles del conflicto Este-Oeste: la propia organización política del Estado.

En aras de la clarificación de los términos de este debate, que estará presente en todo el proceso de la CSCE, me voy a referir —siquiera sea someramente— a dos cuestiones significativas: el concepto de los derechos humanos, y las garantías de los derechos humanos.

a) *Concepto de los Derechos Humanos*

Como es sabido, la noción de derechos humanos se forjó inicialmente en el interior de los Estados concibiéndose primero como un espacio de libertad

(5) VIRALLY, M.: *L'organisation mondiale*. Armand Collin. París, 1972, pp. 304-305.

y vida privada de los individuos frente al abuso de los poderes públicos, y evolucionando después para postularse como una exigencia de protección del individuo por parte del Estado. Su fundamento racional o filosófico se apoya inicialmente en la propia naturaleza y dignidad de la persona humana.

Es decir, la concepción de los derechos humanos es esencialmente política, y hace referencia a la relación entre el individuo y el Estado; y conlleva en su propia concepción la necesidad de instrumentación jurídico-política para su protección o ejercicio.

Es por ello un concepto histórico que evoluciona en función de la evolución de la organización social y de las necesidades que la misma crea para la vida humana. Así, se han ido agregando a la noción de «Derechos Humanos» los calificativos de civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales; incluyendo además, en el catálogo de derechos —como un derecho fundamental— el derecho a las garantías jurídicas de defensa del individuo ante o frente a la organización estatal.

En esta relación «individuo-sociedad» se evidencia, además, que el ejercicio de ciertos derechos humanos sólo puede realizarse en forma colectiva (derecho de reunión, asociación, sindicación...), operándose así una nueva distinción entre «derechos individuales y derechos colectivos». Junto a ello, el ejercicio de ciertos derechos (como el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la educación, o a la información) requiere para su garantía, —además de los mecanismos jurídicos de defensa del individuo ante o frente al Estado— una política activa del Estado que promueva las condiciones económicas, sociales o culturales que hagan posible el ejercicio individual o colectivo de tales derechos.

Finalmente, y como última evolución de la concepción de los derechos Humanos en nuestra sociedad contemporánea, la noción de derechos humanos adquiere carta de naturaleza en el derecho internacional; afirmándose la existencia, conforme a este derecho, de una obligación general de los Estados de respetar los derechos humanos fundamentales, y la posibilidad, por tanto, de un control y garantía jurídica internacional del cumplimiento de dicha obligación.

Esta relación dialéctica y compleja entre «lo individual y lo colectivo», la «igual naturaleza y dignidad humana y la desigual condición social de los hombres», las «garantías establecidas en las leyes y las condiciones materiales de vida existentes en cada sociedad», es lo que constituye el núcleo de discrepancia ideológica de las llamadas concepciones marxista y burguesa de los derechos humanos, según se ponga el acento en el carácter individual, natural, y jurídico de tales derechos, o en su aspecto colectivo, social, y material. Y según que el centro del discurso sobre la relación «Derechos Humanos-Comunidad», se haga a partir del hombre o a partir del Estado.

En ambos supuestos, como hemos visto, se reconocen los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, lo que varía sustancialmente es la concepción del Estado y el modelo socio-económico elegidos:

Estado liberal, democrático, con una economía de libre mercado, o un Estado totalitario, autocrático, con una economía planificada. Esta distinta concepción y opción de la organización política y económica del Estado y la sociedad configuran necesariamente dos matrices diferentes de la concepción de los derechos humanos fundamentales y su garantía por los poderes públicos y la Comunidad Internacional.

Como exponente de ambas concepciones me ha parecido significativa la referencia al manual de la UNESCO publicado en 1978 sobre «La dimensión internacional de los derechos humanos». En él bajo el título «Los países socialistas y los derechos humanos» Wladimir Kastashkin, miembro del Instituto Derecho y Estado de Moscú, afirma que:

«La concepción socialista de los derechos del hombre procede de la unidad e indisolubilidad de los derechos y las obligaciones del ciudadano»... «En una sociedad la libertad es creada por el sistema socio-político del Estado. Por libertad del individuo se entiende la libertad del hombre en el seno de una sociedad, de una colectividad, y no la libertad de poderse desligar de estas entidades»... «La importancia de los derechos del hombre, su contenido real y sus garantías son determinadas a fin de cuentas por el carácter del sistema económico y social de un Estado... Cada Estado reglamenta su número y prevé las garantías precisas de su protección, en función de las condiciones socio-económicas y del nivel de realización de los derechos del hombre». (6)

En el mismo manual y en un estudio dedicado a «Los criterios de distinción de los derechos humanos» Theodoor Van Boven, profesor de la Universidad de Amsterdam, expresa con claridad meridiana el pensamiento occidental; según este autor:

«No se puede olvidar que en materia de derechos humanos lo importante no es la función del Estado sino la existencia y la personalidad humana en el plano individual y colectivo; la indivisibilidad, la unidad de la persona humana en el sentido físico, intelectual y moral constituyen sin duda un punto de partida sólido para estudiar la relación existente entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales». (7)

La polarización del conflicto ideológico Este-Oeste en torno a los derechos humanos, queda patente en la pregunta que se formula el profesor Virally: «Aparte de las palabras ¿qué hay de común entre las libertades del individuo sobre las que se funda el sistema de la democracia liberal, pero en las cuales

(6) KARTASHKIN, V.: «Les pays socialistes et les droits de l'homme», en *Les dimensions internationales des droits de l'homme*. UNESCO, 1978, pp. 682 y 687.

(7) VAN BOVEN, T.: «Les critères de distinction des droits de l'homme», en *Les dimensions...*, op. cit., p. 54.

el «marxismo-leninismo» no ve más que libertades formales, reservadas de hecho a la clase dominante, y las libertades reales que el mismo reclama y que, a los ojos de los occidentales, no hacen más que consagrar el imperio del Estado en todas las esferas de la vida privada y sobre todas las formas de expresión del pensamiento y del arte?»(8)

b) *Las garantías de los Derechos Humanos*

Salvando las diferencias ideológicas en la concepción de los derechos humanos puede admitirse con el profesor Imre Szabo de la Universidad de Budapest que:

«Los derechos humanos constituyen una noción de derecho constitucional y de derecho internacional cuya misión es la de defender de una manera institucionalizada los derechos de la persona humana contra los excesos del poder cometidos por los órganos del Estado, y de promover paralelamente las condiciones humanas de vida, así como el desarrollo multidimensional de la personalidad humana».(9)

Esta noción eminentemente positivista de los derechos humanos, nos lleva a buscar su garantía de forma prioritaria en la propia organización jurídica y política del Estado. Y ello, a partir del consenso básico alcanzado a nivel internacional por la Declaración Universal de los derechos humanos.

La Declaración Universal expresa de forma muy clara en su preámbulo y en su art. 29 la necesidad ineludible de que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, y que los únicos límites legales a su ejercicio «serán los que tengan por finalidad asegurar el reconocimiento y respeto a los derechos y libertades de los demás, las justas exigencias de la moral y el orden público en una sociedad democrática». Esto es, la garantía de los derechos humanos reconocidos internacionalmente, exige como condición necesaria la existencia de un régimen de derecho y una sociedad democrática.

Esta afirmación conlleva la doble exigencia de que la organización política del Estado, permita la participación de los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones del poder público y en el control del ejercicio de ese poder; y que la organización jurídica del Estado se funde sobre los principios configuradores de un Estado de derecho (principios de legalidad, de igualdad de los ciudadanos ante la ley, de independencia e imparcialidad del poder judicial, y la existencia de recursos efectivos frente a la actuación de los poderes públicos).(10)

(8) VIRALLY: *L'organisation mondiale*, op. cit., p. 304.

(9) SZABO, I.: «Fondements historiques et développements des droits de l'homme» en *Les dimensions...*, op. cit., p. 11.

(10) En este sentido, V. ABELLÁN: «La protección internacional de los derechos humanos: métodos internacionales y garantías internas», en *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra*. Madrid, 1986. Vol. I, pp. 29 y ss.

En relación a Europa, el conflicto ideológico manifestado en la distinta concepción de los derechos humanos y de su garantía por los poderes públicos estatales y el derecho internacional, tiene su expresión más significativa en el Estatuto del Consejo de Europa adoptado en 1949; en él los Estados de Europa occidental proclaman como valores que constituyen su patrimonio común «los principios de la libertad individual, la libertad política, y la preeminencia del derecho, sobre los cuales se funda toda auténtica democracia» y se comprometen a salvaguardar y desarrollar los derechos del hombre y las libertades fundamentales.

Este factor de cohesión política entre los Estados de Europa occidental, opera ideológicamente como elemento diferenciador y de rechazo respecto de la Europa oriental. Los Estados del Este, cuyos regímenes de planificación y democracia popular no caben en esa concepción, quedan excluidos de dicho patrimonio común, acentuándose así la división ideológica europea.

II. LA CONFERENCIA SOBRE SEGURIDAD Y COOPERACION EN EUROPA

1. Antecedentes y celebración de la conferencia

a) *Antecedentes*

La ausencia de resultados de la conferencia de Ginebra celebrada en 1955 entre EEUU, el Reino Unido, Francia y la URSS respecto al planteamiento de esta última sobre la seguridad europea y el problema alemán, propició una nueva estrategia de los países del Este para abordar la cuestión: esta vez en el foro de la NU bajo el título «Medidas de carácter regional encaminadas a mejorar las relaciones de buena vecindad entre Estados europeos que tienen sistemas sociales y políticos diferentes».

La propuesta de la introducción del tema en la Asamblea General hecha por Rumanía en 1960, y reiterada en 1963 (11), tenía por finalidad que la Asamblea recomendara los principios que faciliten la solución de las cuestiones pendientes y la cooperación entre los Estados europeos (así, la situación de las dos Alemanias, el reconocimiento de las fronteras existentes, la división de Europa en dos zonas militares...).

Entre los proyectos concretos presentados durante el debate del tema en la primera comisión y en la Asamblea, son significativos el de Polonia relativo a la convocatoria de una Conferencia de Estados europeos sobre seguridad colectiva a la que serían invitados EEUU y la URSS, y las propuestas de ciertos

(11) Asamblea General. Documentos oficiales, decimoquinto período de sesiones. Anexos tema 75 Doc. A/4440; y decimosexto período de sesiones, Anexos, tema 84, Doc. A/5557.

Estados Europeos Occidentales (Francia, Gran Bretaña, Italia) que insistían en la cooperación económica, social, y cultural. (12)

Finalmente, la Asamblea General en su Res. 2.129 (XX) de 1967 destacó la importancia que para la seguridad europea tiene el que se mantengan y amplíen los contactos entre Estados europeos de sistemas sociales y políticos diferentes sobre la base de los principios de igualdad de derechos, respeto mutuo e intereses comunes. Así como la extensión de tales contactos a las esferas política, económica, técnica, científica y cultural.

Paralelamente, a partir de 1965 el Pacto de Varsovia empezó a promover la idea de una Conferencia Europea de cooperación y seguridad, estableciendo en la Declaración de su comité consultivo reunido en Bucarest en 1966 las bases de su propuesta. Al año siguiente, en la reunión de Ministros de la OTAN celebrada en Bruselas, la presentación del informe del ministro belga de Asuntos Exteriores Pierre Harmel, se considera como una primera respuesta de esta organización. (13)

A partir de aquí se desencadena un proceso de contactos y acuerdos internacionales que allanan el camino para la convocatoria de la conferencia. A la creación de este clima contribuyeron de forma decisiva tanto los acuerdos EEUU-URSS sobre limitación de armas nucleares estratégicas (Tratado de 26 junio 1972), como los tratados bilaterales suscritos por la RFA con la URSS, Polonia, RDA y Checoslovaquia entre 1970 y 1973 sobre reconocimiento de fronteras y normalización de relaciones mutuas (14); y el acuerdo de las cuatro potencias sobre el Estatuto de Berlín concluido el 3 de junio de 1972.

b) *Celebración de la conferencia*

La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) se celebró entre julio de 1973 y agosto de 1975 en tres fases diferentes: la primera en Helsinki a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores; la segunda en Ginebra a nivel de expertos; y la última en Helsinki del 30 de julio a 1 de agosto de 1975 a nivel de jefes de Estado y de Gobierno. Asistiendo todos los Estados Europeos (excepto Albania) y EEUU y Canadá.

A fin de evaluar su exacto significado conviene recordar que la misma se celebró sobre la base de la igual participación de todos y cada uno de los Estados, descartándose así la dinámica de la política de bloques; y estableciendo el

(12) *Vid.* Primera Comisión XVIII período, sesiones 1.356; XX período sesiones 1418-1419-1420, e Informe Anexos, tema 33. Doc. A/6207.

(13) *Vid.* Cuadernos de documentación. *La conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Oficina de Información Diplomática. Madrid, p. 13.

(14) Tratados entre la República Federal de Alemania y la URSS de 12 agosto de 1970 sobre renuncia al uso de la fuerza; RFA-Polonia de 7 de diciembre de 1970 sobre reconocimiento de fronteras; RFA-Checoslovaquia de 21 de junio de 1973, normalizando las relaciones entre ambos países, y los tratados entre la RFA y la República Democrática alemana relativos al tránsito en Berlín (3 junio 1972), al tráfico entre las dos Alemanias (17 diciembre 1973), y a las bases para las relaciones mutuas (21 junio 1973).

consenso como procedimiento para la adopción de acuerdos(15); junto a estas normas de procedimiento, el perfil de la Conferencia como foro de distensión en Europa, viene así mismo configurado por su contenido y la previsión de evaluación de sus resultados.

En este sentido, hay que señalar la concepción global del programa de la Conferencia como un programa de acción a largo plazo, sobre las distintas esferas de relación entre los Estados participantes; agrupando los trabajos en los denominados cuatro cestos: cuestiones relativas a la seguridad en Europa; cooperación en los campos de la economía, la ciencia, la tecnología y el medio ambiente; cooperación en el sector humanitario y en otros sectores; y cuestiones relativas a la institucionalización de la conferencia.

En cuanto a su naturaleza, la conferencia se concibe como un proceso abierto cuya continuación y evaluación se asegura mediante la previsión de reuniones al efecto, evitando así su institucionalización como organización internacional. (16)

Hasta el momento se han celebrado tres reuniones con este carácter: la de Belgrado (1977-78), la de Madrid (1980 a 1982) y la de Viena (1986 a 1989).

2. El Acta de Helsinki y los Derechos Humanos

El documento final de la Conferencia, el Acta de Helsinki, se refiere a los derechos humanos en dos partes diferentes y con una amplitud y significación también diferentes.

La primera de estas referencias la encontramos en la parte dedicada a las «cuestiones relativas a la seguridad» (primer cesto) e integrada en la «Declaración sobre los principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes», concretamente en el principio VII titulado «Respeto de los derechos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia».

La segunda referencia a los derechos humanos forma parte de las cuestiones sobre «cooperación en el campo humanitario y otros campos» (tercer cesto) limitándose en este caso a dos ámbitos concretos: los contactos entre personas, y la información.

Es la primera vez que el respeto a los derechos humanos se eleva de forma expresa en un texto internacional a la categoría de principio de rige las relaciones entre Estados, y la primera vez así mismo, que se incluyen como materia

(15) El consenso es entendido como «ausencia de cualquier objeción expresada por un representante y presentada por el mismo como un obstáculo a la adopción de la decisión en cuestión» (vid. Recomendaciones finales de las consultas de Helsinki 1973. Normas de procedimiento punto 69. Texto en cuadernos de documentación, *op. cit.*, pp. 53 y ss.

(16) Vid. ANDREANI, J.: «La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe», en *Regionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*. (Société Française pour le droit international. Pédone. Paris, 1977), pp. 113 y ss.

normal de discusión entre Estados cuestiones concretas que afectan a los derechos humanos de los propios ciudadanos.

Y es esa la gran novedad de la Conferencia y su mérito principal si se tiene en cuenta, sobre todo, el distinto carácter de los Estados en ella participantes, la división ideológica existente, y su distinta concepción de los derechos y libertades fundamentales.

Se trata, en apreciación del diplomático Andreani, de la «voluntad de los negociadores de considerar el conjunto de estas cuestiones como un ámbito respecto del cual los Estados están resueltos a poner a prueba la práctica de la distensión».(17)

Hecha esta valoración de conjunto pasamos ahora a examinar de forma separada los dos aspectos de los derechos humanos contemplados en el Acta: el principio relativo al respecto a los derechos humanos, y las medidas sobre cooperación en el campo humanitario.

a) *Declaración de principios que rigen las relaciones entre Estados*

Después de una breve introducción, el Acta de Helsinki se inicia con la Declaración sobre los principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes. En total, diez principios respecto de los cuales los Estados declaran su «determinación de respetarlos y ponerlos en práctica» en sus relaciones mutuas; y que básicamente se dirigen a concretar respecto a la situación específica europea las obligaciones que se derivan del respecto a la soberanía, el mantenimiento de la paz, y el cumplimiento del derecho internacional.

La novedad más significativa es la inclusión en este decálogo del principio de respeto a los derechos humanos; principio que trasluce el conflicto ideológico existente entre los Estados del Este y del Oeste representados en la Conferencia. Tres puntos me interesa destacar de su enunciado:

- En primer lugar, la relevancia que en el mismo se da a la libertad ideológica. Así, junto al enunciado general de que «Los Estados respetaran los derechos humanos y libertades fundamentales de todos» se subraya «incluyendo la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia»; y se especifica, además, el reconocimiento de «la libertad de la persona de profesar y practicar individualmente o en comunidad con otros, su religión o creencia».
- En segundo lugar, la referencia aunque muy débil a las garantías de los derechos humanos como un derecho individual; así cabe interpretar la inclusión de un párrafo separado, según el cual los Estados «confirman el derecho de la persona a conocer y poner en práctica sus derechos y obligaciones en este terreno».
- Finalmente, es de destacar, la concepción global del principio de respeto a los derechos humanos como principio de valor universal actuante en

(17) *Ibid.*, p. 118.

el conjunto de las relaciones internacionales. En este sentido el Acta de Helsinki deja constancia explícita de que: «Los Estados participantes reconocen el valor universal de los derechos humanos, y de las libertades fundamentales, cuyo respeto es un valor esencial de la paz, la justicia y el bienestar necesarios para asegurar el desarrollo de las relaciones amistosas y de cooperación tanto entre ellos, como entre todos los Estados».

Esta visión global e integradora de los derechos humanos en el contexto de las relaciones internacionales, y la voluntad política apuntada en la CSCE de poner fin al aislamiento de los derechos humanos respecto de otras materias de las relaciones internacionales, se ve reforzada jurídicamente por la consideración conjunta que el Acta hace de los diez principios, al afirmar que: «Todos ellos son de significación primordial y por lo tanto, se aplican por igual y sin reservas, interpretando cada uno de ellos teniendo en cuenta los demás».

Pero es precisamente esta ambición del Acta de Helsinki lo que en opinión de Mourgeon, constituye su propia debilidad(18); ya que su aplicación, como tendremos ocasión de comentar, planteará serios problemas de interpretación sobre la posible contradicción entre la exigencia de cumplimiento del principio VII y la obligación de no ingerencia en los asuntos internos, recogida como principio VI. Pero sobre todo, por la contradicción existente con el primero de los principios relativo a la igualdad soberana, donde expresamente se reconoce que los Estados «respetarán, además, el derecho de cada uno a elegir y desarrollar libremente sus sistemas políticos, sociales, económicos y culturales, así como su derecho a determinar sus leyes y reglamentos».

El problema no es de fácil solución dado que —como sabemos— debajo del conflicto ideológico sobre los derechos humanos, lo que se discute es la propia concepción del Estado; y que una de las bases de la política de coexistencia que hizo posible el Acta de Helsinki, fue precisamente el reconocimiento de la existencia de Estados pertenecientes a sistemas socio-económicos diferentes.

A esta dificultad claramente política hay que sumar el hecho de que el Acta de Helsinki no se refiera al respeto a los derechos humanos, cuando aborda «las cuestiones relativas a la puesta en práctica de algunos de los principios enunciados».

b) *Cooperación en el campo humanitario*

Uno de los constantes puntos de fricción con los países del Este europeo ha sido su negativa a permitir la libre circulación de personas e ideas a través de sus fronteras. Política que, por lo que se refiere a sus propios nacionales, ha ocasionado graves problemas humanos, en los supuestos de familias separa-

(18) MOURGEON, J.: *La conférence de Belgrade et les droits de l'homme*. (AFDI, 1978, pp. 265 y ss).

das entre el Este y el Oeste europeo, provocando situaciones de tensión entre los Estados afectados (en especial entre RFA y la RDA).

El problema es abordado en el Acta de Helsinki, a partir del reconocimiento por parte de los Estados de que «la difusión más amplia de la información, los contactos entre personas y la solución de los problemas humanitarios, contribuirán a los objetivos de la paz y la distensión».

Pero este reconocimiento es limitado, y se traduce en disposiciones muy puntuales y escasos compromisos, tanto respecto a los contactos entre personas, como a la Información.

— *Contactos entre personas*: Por lo que se refiere al contacto entre personas los Estados expresan su «intención de comenzar a aplicar» ciertas medidas tendentes a facilitar: los contactos y encuentros regulares basados en lazos familiares; la reunificación de familias; y los matrimonios entre ciudadanos de Estados diferentes.

Las medidas aludidas hacen referencia a la expedición de documentos requeridos, a la voluntad de tramitar las solicitudes «en un espíritu positivo y humanitario», o «con ánimo favorable» y en «plazos razonables».

Cuando los desplazamientos no están vinculados a razones familiares (desplazamientos por razones personales o profesionales, turismo, o encuentros entre jóvenes), el compromiso asumido en el Acta no va más allá de «la intención de dar mayores facilidades» o de fomentar o desarrollar tales viajes.

Lo limitado de estas disposiciones, no le restan, sin embargo, el profundo significado político de las mismas en aras de la distensión; así como respecto a las garantías de los propios ciudadanos en la medida en que expresamente los Estados «confirman que la presentación de una solicitud relativa a contactos basados en lazos familiares o reunificación familiar, no modificará los derechos ni las obligaciones del solicitante ni de los miembros de su familia». Confirmación ésta que cabe interpretar como voluntad de no adoptar medidas de represalia —política o laboral— frente a los ciudadanos que desean salir del país por motivos familiares.

— *Información*: La cooperación en el ámbito de la información ha sido quizás una de las cuestiones más conflictivas de las negociaciones del tercer ceto de la CSCE dado el enfrentamiento existente entre las distintas concepciones de la difusión y función de la información.

Mientras los Estados del Este proponían una difusión de la información organizada entre Estados, y con una determinada orientación social, los Estados occidentales partían del derecho del individuo a la información, y la necesidad de reconocer a los medios de información de masas una función crítica independiente.⁽¹⁹⁾

(19) Vid. ZORGBIBE: «La circulation des informations dans le cadre paneuropéen», en Société Française pour le droit international. Colloque *La circulation des informations et le droit international*. Pédone. París, 1978, pp. 88 y ss.

Pese a la diferencia de posturas, conforme al Acta de Helsinki, los Estados «hacen suyo el objetivo de facilitar una difusión más libre y amplia de la información de toda índole» y subrayan además «la función esencial e influyente de la prensa, la radio, la televisión, el cine y las agencias de prensa, así como de los periodistas que trabajan en estas esferas».

La «expresión de intenciones» de los Estados en esta materia se refiere a tres aspectos distintos de la información: el mejoramiento de la circulación, intercambio, y acceso a la documentación; la cooperación en materia de información; y la mejora de las condiciones de trabajo de los periodistas.

Como concreción de esta «expresión de intenciones» el Acta de Helsinki contiene estipulaciones sobre los distintos medios de difusión de la información (prensa, films, radio, televisión), si bien la tónica general de estas estipulaciones es la de identificar los problemas inmediatos —tales como el acceso a la prensa extranjera, o la importación de material audiovisual gravado en otro Estado—, y limitar los compromisos a fomentar acuerdos entre los organismos competentes o contribuir a mejorar la situación.

En relación a los periodistas las disposiciones se refieren a las medidas sobre circulación (visados, residencia, desplazamiento en el interior del país), al acceso a las fuentes de información, y a la transmisión íntegra de la misma. De todas ellas hay que destacar como garantía importante tanto para los periodistas como para la libertad de información que «Los Estados participantes reafirman que el legítimo ejercicio de su actividad profesional no expone a los periodistas a ser expulsados o a ser objeto de ninguna otra penalización. Si un periodista acreditado es expulsado, será informado de los motivos de dicha decisión y podrá cursar una petición para que se examine nuevamente su caso».

Como vemos, las disposiciones humanitarias del tercer cesto están claramente orientadas al comportamiento de los Estados del Este europeo, a fin de introducir ciertas pautas liberalizadoras en su política interna.

Disposiciones que, por muy limitadas que sean, constituyen un éxito de la diplomacia occidental en la Conferencia, y una actitud de muy buena voluntad de los países del Este hacia la política de distensión.

3. Aplicación del Acta de Helsinki: las reuniones de Belgrado y Madrid

La adopción del Acta de Helsinki tuvo como efecto inmediato propiciar un clima de opinión pública interesada en su aplicación; clima que se manifestó tanto en occidente como en los países del Este mediante la creación de comités de vigilancia del cumplimiento del Acta. Exponente de las expectativas suscitadas por el Acta de Helsinki en la opinión pública de los países del Este son, entre otras manifestaciones, la creación de el Comité polaco de autodefensa social en Polonia, el grupo de vigilancia de la aplicación del Acuerdo de Helsinki creado en la URSS por Yourí Orlov, o la Carta 1977 de Checoslo-

vaquia (20). Fenómeno inesperado, frente al cual las autoridades de los países del Este reaccionaron primero intentando canalizarlo mediante la creación de organizaciones oficiales de derechos humanos; y cambiando después esa política por un endurecimiento de su postura ante tales movimientos y frente a los disidentes.

La introducción del tercer cesto en el Acta de Helsinki como logro de los países occidentales, evidenciaba ahora —en palabras de Crouzatier— «los efectos desestabilizadores potenciales del Acta final sobre la política interna de los regímenes socialistas.» (21)

La aplicación del Acta en materia de derechos humanos, ha sido así mismo objeto de interpretaciones doctrinales diferentes entre los teóricos occidentales y del Este. Muestras de ello pueden ser las tesis sostenidas por el profesor Mariño, y el académico Kartaskin. Así, mientras Mariño afirma que «Dada la importancia en el Acta del Principio del respeto de los derechos humanos y a las libertades fundamentales, no podrán admitirse razonablemente interpretaciones contrarias a aquella otra según la cual el principio de no intervención no prohíbe que terceros Estados protesten en caso de “violaciones graves” de aquellos derechos y libertades, por parte de terceros Estados participantes” considerando, además, que las disposiciones del Acta ‘pueden servir para exigir legítimamente la total eliminación, en el ámbito de los Estados participantes de violaciones graves de los derechos del hombre’(22); por su parte, Kartaskin defiende que «La Conferencia de seguridad y cooperación en Europa ha reafirmado... que la solución inmediata de las cuestiones relativas al estatuto jurídico de los derechos del hombre pertenece a la competencia nacional de los Estados’ y que ‘el control internacional sobre la actividad del Estado para garantizar los derechos humanos debe ejercerse respetando de una manera estricta el principio de no ingerencia en los asuntos internos’».(23)

a) *La reunión de Belgrado*

Con este ambiente internacional se celebró la reunión de Belgrado entre octubre de 1977 y marzo de 1978, sin que fuera posible llegar a ningún entendimiento; limitándose el documento de terminación a señalar que «no se logró consenso con respecto a un cierto número de propuestas presentadas en la reunión»; propuestas entre las que ocuparon un lugar preeminente las relativas a los derechos humanos, y de forma específica, la propuesta occidental tendente a dar una legitimación internacional a los movimientos privados de comités de aplicación del Acta.

(20) Vid. GROUZATIER, J.M.: «D’Helsinki à Madrid: La circulation des personennes et des information en Europe», *R.G.D.I.P.*, 1980, n.º 3, pp. 769 y ss.

(21) *Ibid.* p. 770

(22) MARIÑO, F.: «Seguridad y cooperación en Europa: el Acta Final de Helsinki», en *RIE*, 1975, n.º 3, pp. 657 y 659.

(23) KARTASHKIN, V.: *Les pays socialistes...*, *op. cit.*, pp. 687 y 691.

El fondo de la cuestión hay que situarlo tanto en la distinta interpretación jurídica del Acta hecha por la URSS y los países occidentales, como sobre todo en la distinta apreciación política de la distensión.

En relación a la interpretación de las estipulaciones sobre los derechos humanos y la acusación de incumplimiento formulada por los países occidentales, la postura de la URSS se mostró irreductible oponiendo el principio de no ingerencia en los asuntos internos, e interpretando el Acta a partir de una doble jerarquización de sus disposiciones: la primacía del primer cesto sobre los otros; y la primacía de los principios derivados de la soberanía, sobre los demás. En especial el derecho de los Estados a «determinar sus leyes y reglamentos», incluido en el primer principio del decálogo.(24)

En cuanto a la política de distensión, los países occidentales fueron más allá de los límites permitidos por la coexistencia pacífica, viendo en la distensión un factor de convergencia y desmantelamiento ideológico de los países del Este. Con este equívoco inicial no es de extrañar que, aunque el debate sobre los derechos humanos ocupara gran espacio en Belgrado, no se reflejará en ninguna forma en el documento final al ser imposible el consenso. Como apunta Crouzatier: «Lo que buscaban los Estados occidentales introduciendo el tema de los derechos humanos en las negociaciones era... «una verdadera desafiliación ideológica». En otras palabras, los occidentales pedían a los soviéticos y a sus aliados renunciar a una ideología de vocación planetaria que constituye ante todo la legitimación del poder en estos países».(25) Cuestión que, como es lógico pensar, los Estados socialistas no estaban dispuestos a negociar.

b) *Reunión de Madrid*

Son conocidos los conflictos que agravaron la situación internacional en el período transcurrido entre la Reunión de Belgrado y la de Madrid (invasión de Afganistán por la URSS, estado de excepción en Polonia, intervención de EEUU en Nicaragua), y el incremento de la tensión provocada por los mismos en las relaciones Este-Oeste.

En este contexto de creciente tensión, la apertura oficial de la reunión de Madrid en la fecha prevista en Belgrado —el 11 de noviembre de 1980— se hizo sin que la reunión preparatoria iniciada dos meses antes hubiera llegado todavía a un acuerdo sobre su organización y orden del día; procedimiento anómalo pero que salvó la celebración de la conferencia(26). Pese a los malos augurios

(24) Vid. ZORGIBIBE, CH.: «La circulation des informations dans le cadre paneuropéen», en Société Française pour le droit international: *La circulation des informations et le droit international*. Pédone. París, 1978), pp. 87 y ss.

(25) CROUZATIER, J.M.: «D'Helsinki...», *op. cit.*, p. 769.

(26) Con esta cobertura, y mientras se pronunciaban los discursos inaugurales, pudieron seguir las negociaciones sobre la organización hasta el 14 de noviembre en que se llegó a un compromiso. Vid. GHEBALL, V-Y.: «La question des droits de l'homme à la réunion de Madrid sur les suites de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe». *AFDI*, 1983, pp. 61 a 63.

de su inicio, el 6 de septiembre de 1983, tras tres años de negociaciones se pudo dar término a la misma con la adopción de un documento de clausura satisfactorio.

El Documento de clausura, cuya estructura es semejante a la del Acta de Helsinki, incluye una cierta evaluación del cumplimiento del Acta y algunos nuevos compromisos tales como las disposiciones relativas a los actos de terrorismo.

En relación a los derechos humanos, pese al clima de confrontación ideológica presente durante toda la sesión, los negociadores dirigieron sus esfuerzos a obtener resultados concretos en orden a facilitar el ejercicio efectivo de los derechos incluidos en el principio VII, a concretar los términos imprecisos de las disposiciones sobre contactos de personas e información, y finalmente a propiciar la cooperación y comprensión mutua en materia de derechos humanos. Actitud y resultados que, en opinión de Gheball confieren a esta reunión la doble virtud de fijar la interpretación auténtica de las disposiciones pertinentes del Acta de Helsinki relativas a los derechos humanos, y de superar el obstáculo del principio de no ingerencia en los asuntos internos al establecer las bases de la cooperación bilateral y multilateral en la materia.(27)

En este sentido, cabe señalar como novedades más significativas del documento de clausura: el compromiso de desarrollar las leyes y reglamentos en el ámbito de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y otros derechos humanos y libertades fundamentales; el reconocimiento de la libertad sindical como un derecho de los trabajadores a fundar sindicatos libremente y afiliarse a ellos, así como el compromiso de dar cumplimiento a los convenios internacionales pertinentes; y la instauración de un mecanismo de cooperación en materia de derechos humanos, consistente en organizar encuentros bilaterales con carácter voluntario y sobre un orden del día previamente fijado de común acuerdo.

Medidas todas estas que propiciaron la continuación del proceso de la CSCE como un camino viable de negociación y distensión, y que marcarán así mismo la línea seguida posteriormente en la Reunión de Viena.

III. LA DIMENSION HUMANA DE LA CONFERENCIA DE SEGURIDAD Y COOPERACION EN EUROPA

Un punto de inflexión importante en el proceso de la CSCE que venimos describiendo, está marcado por la «perestroika» en tanto que la misma afirma la necesidad de reformas económicas y políticas en el interior de la URSS, y opera además una redefinición de su política exterior. Doble dimensión que propicia no sólo un cambio en el clima internacional de las relaciones Este-Oeste, sino también cambios políticos internos en los Estados del Este europeo, y consecuentemente, nuevas perspectivas en las relaciones intraeuropeas.

(27) *Ibid.*, p. 80.

A fin de situar en este nuevo contexto internacional la reunión de la CSCE celebrada en Viena, me referiré en primer lugar a los cambios políticos que se están operando en Europa del Este y su incidencia en el conflicto ideológico sobre los derechos humanos, para después centrar la atención en el estudio de las estipulaciones del documento de Viena relativas a los derechos humanos, y los logros alcanzados en la materia.

1. Las reformas políticas en el Este europeo y el conflicto ideológico sobre los derechos humanos

La dinámica de reformas políticas en el Este europeo ha provocado un amplio debate teórico y político tanto en el Este como en Occidente en torno al significado y alcance de la nueva política de la URSS, así como en torno a los acontecimientos que se suceden en los demás Estados socialistas.

De este debate centraremos nuestra atención en la revisión del modelo de Estado socialista, y la desideologización de los derechos humanos en las relaciones Este-Oeste. Cuestiones presentes en los cambios de los distintos países del Este, pero que referimos básicamente a la perestroika en la medida en que los cambios que se producen en la política interna de la URSS afectan a la propia concepción del Estado socialista soviético, matriz de los demás regímenes de la Europa oriental; y en la medida que los cambios operados en la política exterior soviética son determinantes en la configuración de las nuevas relaciones intraeuropeas.

a) *La perestroika y el modelo de Estado socialista*

El debate sobre el alcance y el significado de la perestroika suele remontarse a los orígenes de la formación del primer Estado socialista, situando el centro de reflexión en el modelo de Estado entonces adoptado como opción política para la realización del socialismo.

En este sentido Fernando Claudín recuerda que «La historia del sistema soviético ha mostrado que para instaurar lo que entonces entendía por socialismo el poder comunista, no podía prescindir de la dictadura, de una dictadura cada vez más totalitaria, y que el ejercicio prolongado de esta dictadura creaba estructuras cada vez más alejadas del ideal socialista de los fundadores» (28). Actuación política que el mismo autor contrasta con una cita de Rosa Luxemburgo «cuya lucidez profética —dice— es necesario traer a colación una y otra vez: «sin elecciones generales, sin una libertad de prensa y de reunión ilimitada, sin una lucha de opinión libre, la vida se marchita en todas las instituciones

(28) CLAUDÍN, F.: «Interrogantes sobre la revolución de octubre». Ponencia presentada a la Conferencia Internacional *La perestroika, ¿a dónde va la Unión Soviética?* (Barcelona, 26 a 28 octubre 1989). (Organizada por Fundación Pablo Iglesias, CIDOB, Instituto de Humanidades de Barcelona).

públicas, vegeta y la burocracia queda como único elemento activo» palabras —añade— que merecerán ser inscritas en el frontispicio de la perestroika» (29).

Este apunte histórico puede conducir a dos vías de reflexión: de un lado, la afirmación de que la construcción del modelo de Estado socialista implantado en la URSS y en los países del Este europeo, no es algo necesario o consustancial al pensamiento marxista; y de otro lado, la percepción de la perestroika como una voluntad global de reformas que afecta los aspectos económicos, políticos y sociales del sistema de la URSS sin por ello abandonar sus posiciones socialistas.

En la primera línea de reflexión se abre hoy el debate sobre la experiencia histórica de los regímenes de la Europa del Este, cuya crisis profunda evidencia la contradicción entre los principios socialistas que los inspiraron y su realización política, (el denominado «socialismo real»). Como señala Agnes Heller «en este aspecto el legado socialista o bien carece de inventiva o bien es original pero fatal. La única innovación que el socialismo añadió al arsenal del arte de gobernar moderno ha sido, mucho antes de la subida de los socialistas al poder en algún país, la idea de la toma del poder, esta idea degenera en la práctica del terror totalitario... En este universo socialista de nuevo tipo cada rasgo individual de la vida sociopolítica y cultural tenía que ser reinventado; todo viejo hábito, institución o principio debiera ser reemplazado». La experiencia de estos métodos políticos recomendados por el socialismo lo convierten según la autora, en una «fuerza negativa, limitadora» (que actuaba como freno a la dinámica destructiva del mercado libre), no en una «energía positiva y creativa» por lo que en ocasiones «es inevitablemente percibido como una camisa de fuerza impuesta a la sociedad y particularmente a los individuos»; pero, concluye «Lo que se está derrumbando ante nosotros es una forma particular de socialismo, el socialismo con unas ambiciones filosóficas gigantescas y sin ninguna conciencia ética, no el socialismo como tal.» (30).

Por otra parte, y en la segunda línea de reflexión apuntada, hay que señalar que es precisamente sobre el paradigma de este Estado socialista sobre el que se proyecta la perestroika, pero dejando a salvo la sociedad socialista. Así en el «Mensaje del Congreso de los Diputados del pueblo de la URSS a los pueblos del mundo» queda claro que la finalidad de los representantes del pueblo soviético reunidos en su primer congreso es «echar los cimientos jurídicos para la renovación democrática y completa de la sociedad socialista en las condiciones imperantes de transparencia y franqueza» (31).

(29) *Ibid.*

(30) AGNES HELLER: «Un análisis de la izquierda», en *El País*, 30, 31 de marzo y 1 de abril de 1989.

(31) *Mensaje del Congreso de Diputados del pueblo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas a los pueblos del mundo*. 9 de junio de 1989 (Texto en Naciones Unidas: Asamblea General, Documentos oficiales cuadragésimo cuarto período de sesiones. Doc. A/44/313. Anexo).

Desde su contenido de reformas políticas —que afecta a las formas de representación en los órganos supremos del poder político, a los problemas nacionales, y a los poderes de los soviets locales— la perestroika supone según reconocen los propios teóricos soviéticos «el incremento de la actividad social y política del individuo, ... la armonización de los intereses del pueblo, de la colectividad y del individuo; la ampliación de los derechos y libertades de los ciudadanos, la elevación de su cultura política y jurídica; así como el reforzamiento de las garantías de legalidad» (32). Logros estos que no son un resultado más de las reformas, sino que por el contrario constituyen su centro de atención; y así se explicita por los diputados del pueblo soviético: «Toda nuestra atención se centra ahora en el ser humano, con sus alegrías y sus penas, sus preocupaciones y esperanzas... Estamos convencidos de que no hay ni puede haber otro norte moral para la sociedad socialista que los intereses del pueblo y las aspiraciones y derechos del hombre libre»... «la libertad de la persona, la democracia y la justicia social constituyen valores fundamentales sobre los cuales debe erigirse nuestra sociedad socialista» (33).

Es decir, la perestroika política conduce a una concepción distinta de la posición del individuo respecto del Estado; relación «Estado-individuo» que, como sabemos, polariza la discrepancia Este-Oeste en materia de derechos humanos. Si bien, como cabe observar en los textos citados, el cambio no apunta tanto a la concepción de los derechos humanos, cuanto a la revisión de la propia concepción de Estado.

Llegados a este punto, cabe preguntarse cómo incide este cambio del Estado socialista en la confrontación ideológica Este-Oeste, y en particular respecto de los derechos humanos. Cuestión que abordo a partir de la redefinición de la política exterior soviética operada por la perestroika.

b) *La perestroika y la desideologización de los derechos humanos*

Durante años los Estados socialistas se han venido justificando ideológicamente como «democracias populares» frente a la «democracia formal» de los Estados occidentales; confrontación esta que ha marcado las relaciones Este-Oeste presididas siempre por una distinta ideología sobre el Estado, el derecho y la sociedad. Y ello hasta el punto de que —como ya hemos indicado— la coexistencia pacífica, máximo exponente de la cooperación y distensión entre Estados con sistemas socioeconómicos diferentes, se presenta también como una forma de lucha y competición ideológica.

(32) Vid. KOLVER, miembro del Instituto del Estado y del Derecho de la Academia de Ciencias de la URSS: «Les droits de l'homme en URSS: les dures preuves de la démocratie», ponencia presentada en el seminario internacional celebrado en Mesina del 13 al 15 e abril de 1989, sobre *El Diritti dell'uomo nell'Est e nell'Ouest. Studio comparato di alcuni concetti giuridici*. (Organizado por Centro Internazionale di Ricerche e Studi Sociologici, Penale e Penitenciarari).

(33) *Mensaje del Congreso de los Diputados...*, doc. cit.

Esta práctica contrasta abiertamente con la redefinición de la política exterior soviética a partir de la perestroika. En el Informe titulado «Tendencias fundamentales de la política interior y exterior de la URSS» Gorbachov señala que «La perestroika de la Unión Soviética no puede dejar de reflejarse en todas nuestras actividades internacionales, ni puede realizarse manteniendo la política exterior anterior» y explicita «la necesidad de desideologizar las relaciones interestatales» (34); idea reiterada por el congreso de diputados para quienes «es absurdo utilizar las relaciones internacionales como campo de batallas ideológicas» (35).

Así pues, las reformas internas de los Estados del Este europeo propiciadas por la perestroika, desvanecen cada vez más la confrontación «democracia popular»-«democracia formal» y la nueva orientación de la política exterior soviética quita la expoleta al enfrentamiento ideológico suscitado en torno a los derechos humanos.

Ello no afecta, sin embargo, la concepción socialista de los derechos humanos. Los teóricos del Este siguen afirmando que los derechos del hombre están condicionados por la estructura socio-económica; lo que sucede es que la cuestión de los derechos humanos en el Este, cambia de sentido, al constatar el mal funcionamiento de esas estructuras en sus Estados respectivos, que impide el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Volviendo así a situar la garantía de los derechos humanos en las necesarias reformas políticas del Estado.

En este sentido es significativa la posición de Kolver, miembro del Instituto del Estado y el Derecho de Moscú mantenida en un reciente seminario celebrado en Mesina. En su ponencia reafirma que «Los derechos del hombre no son realizables a priori, ya que se crean en función de las posibilidades económicas, sociales, culturales, es imposible asegurar un alto nivel de derechos políticos y otros sobre la base de una infraestructura socio-económica y cultural subdesarrollada»... y después de analizar la situación concluye que «En la URSS la infraestructura económica y social subdesarrollada frena considerablemente el proceso de democratización y de la ampliación de las garantías de los derechos del hombre» (36).

2. La reunión de la CSCE en Viena

Este nuevo clima internacional generado por el cambio en la política interna y externa de la URSS, es el que ha presidido la reunión de la Conferencia sobre la seguridad y cooperación en Europa celebrada en Viena entre el 4 de marzo de 1986 y el 14 de enero de 1989. Clima de entendimiento y distensión que se recoge en el documento de clausura de la reunión al manifestar que «se

(34) GORBACHEV: Informe titulado «Tendencias fundamentales de la política interior y exterior de la URSS», presentado ante el Congreso de los Diputados del pueblo el 30 de mayo de 1989 (Texto en Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Documentos oficiales. Doc. S/20676. Anexo).

(35) *Mensaje del Congreso de Diputados...*, doc. cit.

(36) KOLVER: *Les droits de l'homme...*, op. cit.

mantuvo un debate libre y franco sobre la aplicación y el respeto de los principios del Acta final» (37).

En relación a los derechos humanos, el documento de Viena contiene, en mi opinión dos claves importantes para la interpretación del proceso de la CSCE: de un lado, la expresa referencia al derecho internacional; y de otro, la conexión entre las estipulaciones del principio de respeto a los derechos Humanos incluido en las cuestiones relativas a la seguridad en Europa, y la cooperación en el campo humanitario (tercer cesto).

El derecho internacional aparece en primer lugar y de forma genérica, como límite del derecho de los Estados de «determinar sus leyes y reglamentos» en la libre elección de sus sistemas políticos, sociales, económicos y culturales; en este ámbito, los Estados «en el ejercicio de esos derechos garantizarán que sus leyes, reglamentos, prácticas y políticas se ajusten a sus obligaciones según el derecho internacional y se armonicen con las disposiciones de la Declaración de principios y otros compromisos contraídos en el marco de la CSCE».

Junto a ello se insertan de forma reiterada referencias concretas a textos internacionales elaborados en el ámbito de las Naciones Unidas (así, la Declaración Universal de los derechos humanos) y se introducen cláusulas que «consideran» la adhesión a convenios específicos sobre la materia (entre otros, el protocolo facultativo del pacto de derechos civiles y políticos); conviniendo, además, que las únicas restricciones a los derechos contemplados, serán las establecidas por la ley que sean conformes con las obligaciones del Estado según el derecho internacional, en particular con el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, con sus compromisos internacionales, y con la Declaración Universal de los derechos humanos.

Es decir, el documento de Viena reafirma el derecho internacional como criterio de legalidad respecto al alcance y contenido de los derechos humanos; procediendo así a una «internacionalización de los derechos humanos» frente a la cual no sería oponible el principio de no injerencia en los asuntos internos, ni el derecho del Estado a elegir libremente su sistema político, económico, social y cultural y a determinar sus leyes y reglamentos. Esto refleja, en mi opinión, la explicitación de un consenso alcanzado respecto a la interpretación conjunta de los principios VII, VI y I del Acta de Helsinki, consistente en no establecer jerarquía alguna entre los mismos y en no considerar pertinente la invocación de algunos de los dos últimos citados, para justificar el incumplimiento de las obligaciones sobre derechos humanos asumidas en el ámbito de la CSCE y en especial en el documento de Viena.

(37) «Documento de clausura de la Reunión de Viena de 1986 de los representantes de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, convocada sobre la base de las disposiciones del Acta Final relativas a la continuidad de la Conferencia», CSCE/WT, Viena, 1989, p. 4.

Por otra parte, otro de los rasgos característicos del documento de Viena es, en mi opinión, la expresa conexión establecida entre el principio del respeto a los derechos humanos y la cooperación en el campo humanitario. A tal efecto se acuña un nuevo concepto «la dimensión humana de la CSCE», que incluirá en lo sucesivo todas las cuestiones que, en el marco de la Conferencia, se refieran tanto al principio del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, como a la cooperación humanitaria (contactos entre personas e información).

Pero no se trata sólo de una proyección de futuro, sino que esta idea está presente desde las primeras páginas del documento de Viena, y explícitamente desarrollada a través de diversas estipulaciones del mismo. Así, bajo el primer rótulo de este documento «cuestiones relativas a la seguridad Europea» los Estados manifiestan su determinación de «promover la cooperación y el diálogo entre ellos a fin de garantizar el efectivo ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de facilitar los contactos y la comunicación entre personas» (38). Junto a ello, y en la misma línea de orientación política hay que señalar la ampliación del contenido del principio del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, incluyendo en esta parte del documento el derecho de toda persona a la libre circulación y residencia en el interior del Estado, y a salir de cualquier país, incluso del propio, y regresar a su país (39).

Se trata por tanto de propiciar un tratamiento unitario de todas las materias relativas a los derechos humanos, dado que el respeto a los derechos y libertades fundamentales aparece ya como un valor asumido por todos los Estados participantes en la Conferencia no sólo en sus relaciones mutuas sino también en el interior de cada Estado. Por otra parte la revisión del propio concepto de Estado socialista (introducida oficialmente a partir de la perestroika) resta interés a la defensa ideológica del Estado de los países del Este de Europa frente a la libre circulación de personas e información con los Estados occidentales (auténtico caballo de batalla de las reuniones anteriores); percepción esta que hace innecesario ya, en el marco de la CSCE, el tratamiento separado de tales cuestiones.

Hecha esta apreciación genérica, paso ahora a analizar algunas cláusulas sobre derechos humanos adoptadas en Viena, estableciendo para ello dos apartados: uno, sobre el contenido y garantías de los derechos humanos, en el que me referiré tanto al desarrollo del principio VII del Acta final, como a las disposiciones sobre el tercer cesto; y otro, sobre la dimensión humana de la CSCE, donde expondré las medidas que bajo ese título contiene el documento de Viena, en orden al seguimiento y evaluación de los compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos humanos.

(38) Documento Viena citado, p. 5.

(39) Formulación que coincide literalmente con el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

a) *Garantías y contenido de los derechos humanos*

— *El principio del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales:* Desde una perspectiva general los compromisos alcanzados en la reunión de Viena sobre el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, apuntan a la aceptación como marco de referencia, de las garantías mínimas del Estado de derecho. En este sentido cabe destacar las estipulaciones relativas a la información de los ciudadanos sobre sus derechos, y a las garantías jurídicas para su defensa. Concretamente, los Estados:

- «garantizarán efectivamente el derecho de las personas a conocer y ejercer sus derechos y deberes en este campo, y a dicho fin publicarán y harán accesibles todas las leyes, reglamentos y procedimientos relativos a los derechos humanos y a las libertades fundamentales» (párrf. 12.4) y
- «velarán por que toda persona que alegue violación de sus derechos humanos o libertades fundamentales disponga de medios efectivos para recurrir y de plena información sobre los mismos». Comprometiéndose a aplicar «inter alia» los siguientes recursos: derecho del interesado a apelar ante órganos ejecutivos, legislativos, judiciales o administrativos; derecho a un juicio justo y público ante un tribunal independiente e imparcial, inclusive el derecho a la defensa jurídica y representación por un letrado de su elección; y el derecho a recibir información oficial sobre la decisión incluyendo las razones jurídicas en que la misma se funda, y permitiendo el uso efectivo de cualquier otro recurso disponible (párrf. 13.9).

Junto a ello cabe apreciar también como novedad significativa, la aceptación en Viena de un cierto grado de control ejercido por los ciudadanos sobre la actuación de los poderes públicos en relación a los derechos humanos y al cumplimiento de las obligaciones asumidas en el ámbito de la CSCE. Así, los Estados reconocen expresamente que «respetarán el derecho de sus ciudadanos a contribuir activamente, en forma individual o asociados con otros, a la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales»; y «el derecho de las personas a observar y promover el cumplimiento de las disposiciones de la CSCE y a asociarse con otros para tal fin.» (párrfs. 13.5 y 26).

En relación a la CSCE el compromiso implica, además, facilitar «los contactos directos y la comunicación entre esas personas, organizaciones e instituciones dentro de los Estados y entre los mismos», suprimir «los impedimentos legales y administrativos incompatibles con las disposiciones de la CSCE» y tomar medidas efectivas para «facilitar el acceso a la información sobre la aplicación de las disposiciones de la CSCE, y facilitar la libre expresión de opiniones sobre estas materias» (párrf. 26).

En cuanto al contenido del principio del respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, hay que apuntar —como novedad— su ampliación,

tanto al incluir derechos no contemplados anteriormente, como al desarrollar los ya enunciados en Helsinki y Madrid. De forma específica el documento de Viena se refiere a:

- el derecho a la libre circulación de personas, que conlleva que «los Estados participantes permitirán a todos los refugiados que lo deseen el regreso en seguridad a sus hogares» (párrfs. 20 y 22);
- la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales, comprometiéndose los Estados a proteger la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales existentes en su territorio (párrf. 19);
- la libertad de las personas a profesar y practicar una religión, o creencia religiosa; para cuya garantía los Estados «inter alia» asumen una serie de obligaciones dirigidas a garantizar los derechos de las comunidades religiosas a organizarse, y a establecer y mantener lugares de reunión y culto libremente accesibles; y a garantizar el derecho individual y colectivo a la educación religiosa, incluida la libertad de los padres para asegurar la educación religiosa y moral de sus hijos de acuerdo con sus propias convicciones.
- el derecho a no ser arbitrariamente detenido, preso o desterrado; haciendo referencia expresa a la observancia de las reglas mínimas de las NU para el tratamiento de los reclusos, al código de conductas de las Naciones Unidas para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y a la prohibición de torturas; comprometiéndose explícitamente a «proteger a las personas contra toda práctica psiquiátrica y otras prácticas médicas que vulneran los derechos humanos y las libertades fundamentales» para lo cual, los Estados «toman medidas efectivas para impedir y castigar dichas prácticas» (párrfs. 23 a 23.6).
- *Contactos entre personas*: El punto de partida para ejecutar las disposiciones sobre contactos entre personas contenidas en el Acta final, en el documento de cláusula de la reunión de Madrid y en el de Viena, es el consenso alcanzado entre los Estados de «respetar plenamente sus obligaciones en virtud del derecho internacional, según se enuncia en el subcapítulo del presente documento dedicado a los principios, en particular con referencia a la libertad que debe tener toda persona para salir de cualquier país incluso del propio y regresar a su país, así como sus compromisos internacionales en este campo» (40). En este contexto, las obligaciones asumidas en Viena sobre medidas concretas a adoptar, se dirigen fundamentalmente a fijar plazos, a establecer garantías que eviten la arbitrariedad de las decisiones, y a ampliar los supuestos de los contactos entre personas.

(40) Documento Viena citado, p. 24 párrf. 1.

En cuanto a los plazos, además de concretar de forma cuantificada y para cada supuesto contemplado las expresiones de «razonables» contempladas en el documento de Madrid, o de acortarlos considerablemente, interesa destacar dos compromisos generales: la obligación de los Estados de publicar en el plazo de un año, a partir de la clausura de la reunión de Viena, todas sus leyes y reglamentos relativos a desplazamientos de personas en el interior de su territorio y a los viajes entre Estados; y la obligación también de resolver todas las solicitudes pendientes en el plazo de seis meses (párrfs. 18 y 3).

Por lo que se refiere a las garantías del procedimiento y la decisión, los Estados se comprometen, en principio, a tramitar favorablemente la solicitud de salida, y a cuidar que «las acciones u omisiones de los miembros de la familia del solicitante no afecten adversamente a los derechos del solicitante tal como se establece en los instrumentos internacionales». Junto a ello se limitan los supuestos de denegación de la solicitud, a los justificados por razones especificadas en los instrumentos internacionales pertinentes, o por razones de seguridad nacional, estableciendo en ambos casos —aunque en grado diferente— las garantías de información y recursos del interesado (párrfs. 13, 16 y 17).

Finalmente, una última medida novedosa sobre los contactos de personas consiste en ampliar esta noción a las comunicaciones. En este sentido, los Estados se comprometen a garantizar la «libertad de tránsito de las comunicaciones postales» y respetar «el carácter privado y la integridad de las comunicaciones postales y telefónicas».

Información: La reunión de Viena expresa la voluntad política de los Estados participantes de «fomentar en mayor medida una difusión más libre y amplia de la información, la cooperación en materia de información, y la mejora de trabajo de los periodistas». Voluntad política que se concreta en algunas disposiciones sobre búsqueda, recepción y transmisión de información tendentes a que «toda persona pueda elegir libremente sus fuentes de información». Así, los Estados:

- Cuidarán de que los servicios radiofónicos, que operen de conformidad con las normas de la UIT, puedan ser objeto de recepción directa y normal.
- Permitirán que las personas, instituciones y organizaciones, respetando el derecho de propiedad intelectual, posean, reproduzcan y distribuyan material e información de toda clase, y
- Alentarán a las organizaciones de radio y televisión para «emitir en directo» programas y debates «con participantes de diferentes Estados» (párrf. 37).

Junto a ello, y en relación a los periodistas, se expresa la garantía de que «los Estados participantes se abstendrán de tomar medidas restrictivas tales como retirar a un periodista su acreditación, o expulsarlo debido al contenido

de sus informaciones o de las del medio de comunicación para el que trabaje»; se adquiere el compromiso de respetar el derecho de autor de los periodistas; y se agilizan las formalidades de entrada y acreditación, cuando la misma se requiera (párrf. 39, 41, 42).

Finalmente, se acuerda la convocatoria y el orden del día de un Foro sobre Información a celebrar en Londres en mayo de 1989, cuyo objeto es el examen de las cuestiones actuales y de los posibles problemas futuros relativos a las tres esferas principales contenidas en el Acta Final: circulación, acceso e intercambio de información; cooperación en materia de información, y condiciones de trabajo de los periodistas.

Como puede observarse —a la vista de las disposiciones que se refieren al tercer cesto— los compromisos alcanzados en Viena respecto a la cooperación en el campo humanitario, reflejan el expreso consenso de los Estados de aceptar, también en esta materia, la referencia al derecho internacional como marco de su actuación; así como la voluntad política de concretar y aplicar en los ámbitos del contacto entre personas y de la información, las garantías procesales y jurídicas explicitadas como contenido del principio de respeto a los derechos humanos. Nuevo clima de la reunión de Viena que se proyecta también a nivel de control y evaluación en las disposiciones relativas a la dimensión humana de la CSCE.

b) *La dimensión humana de la CSCE*

El punto de partida de la «dimensión humana de la CSCE» es la consideración conjunta de las obligaciones contraídas sobre el respeto a los derechos humanos, y los contactos entre personas y otras cuestiones humanitarias; así como la decisión de los Estados de establecer un mecanismo específico de control y evaluación del cumplimiento de tales obligaciones.

— *Control*: El control del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados participantes de la CSCE se ejerce entre ellos, bien por los Estados directamente afectados (mediante acuerdo y a nivel bilateral), o bien por cualquier Estado (a nivel multilateral); y consiste, fundamentalmente, en el intercambio de información y la posibilidad de examinar situaciones y casos concretos.

El intercambio de información sobre cuestiones relativas a la dimensión humana de la CSCE se formula como una obligación general, en virtud de la cual los Estados se comprometen a «intercambiar información y responder a las peticiones de información que sobre esas cuestiones les dirijan otros Estados participantes».

Junto a ello, el mecanismo de control prevé la celebración de reuniones bilaterales con los Estados que lo soliciten, para examinar cuestiones relativas a la dimensión humana, «incluidas situaciones y casos específicos, con miras a resolverlos»; reuniones cuya fecha y lugar se determina de acuerdo mutuo por vía diplomática.

Pero además se establece un doble control de carácter multilateral abierto a cualquier Estado participantes en la CSCE y que consiste en:

- La posibilidad de cualquier Estado participante de señalar a la atención de otros Estados participantes por vía diplomática, situaciones y casos relativos a la dimensión humana de la CSCE, incluidos los que se hayan suscitado en las reuniones bilaterales, y
 - La posibilidad, asimismo, de informar a las reuniones de la «Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE», y a las reuniones principales de continuación de la CSCE, sobre los intercambios de información y las respuestas a sus peticiones de información, así como los resultados sobre las reuniones bilaterales.
- *Evaluación*: Se decide la convocatoria de una «Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE», con dos objetivos básicos incluidos en su orden del día:
- Evaluación del funcionamiento de los procedimientos de control antes indicados, y el examen de la información suministrada de conformidad con los mismos; y
 - Presentación y examen de propuestas prácticas para adoptar nuevas medidas destinadas a mejorar el cumplimiento de los compromisos y la cooperación en el ámbito de la dimensión humana de la CSCE, y aumentar la efectividad de los procedimientos de control establecidos.

Esta tarea de evaluación se llevará a cabo antes de la reunión de continuidad de la CSCE, para lo cual la Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE celebrará tres reuniones: la primera en París, del 30 de mayo al 23 de junio de 1989 (41); la segunda en Copenhague, del 5 al 25 de junio de 1990; y la tercera en Moscú, entre el 10 de setiembre y el 4 de octubre de 1991.

CONSIDERACIONES FINALES

Acabada la exposición del tema objeto de este curso, es el momento de hacer algunas consideraciones finales en torno al proceso de la CSCE y al alcance de la inclusión en el mismo de los derechos humanos fundamentales.

(41) En esta primera reunión recientemente celebrada no ha sido posible la adopción de un documento final de clausura dada la oposición de Rumania; no obstante, las posturas en ella mantenidas por parte de los países del Este pueden considerarse como un pulso del cambio político que se está operando en las relaciones intra-europeas; así, entre otras, cabe destacar las propuestas sobre la creación de un Estado de derecho europeo, o la adhesión al Convenio Europeo para la salvaguardia de los derechos y libertades fundamentales, o de supresión de todos los visados, formulados respectivamente por la URSS, Polonia y Hungría.

El Acta Final de Helsinki supone el punto de partida para un nuevo tipo de relaciones intraeuropeas que vienen marcadas, en mi opinión, por tres novedades importantes:

- El expreso reconocimiento en el ámbito europeo, del derecho de los Estados a elegir y desarrollar libremente su sistema político, económico y social, y a determinar sus leyes y reglamentos.
- La inclusión del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales como principio rector de las relaciones entre los Estados de la CSCE, y
- La adopción de medidas de carácter humanitario, orientadas a la liberalización de la política de los Estados del Este europeo en relación a determinados derechos de sus propios nacionales (circulación de personas, información).

A partir del Acta Final, el proceso de continuación de la CSCE y las relaciones por el mismo generadas, si bien ha propiciado la distensión y cooperación entre los Estados europeos pertenecientes a distintos sistemas económicos y políticos, ha polarizado también las divergencias ideológicas de los mismos en torno a los derechos humanos; divergencias, cuya cuestión de fondo, radica precisamente en la distinta concepción del Estado mantenida en el Este y el Oeste de Europa.

Esta relación entre conflicto ideológico sobre los derechos humanos y las distintas concepciones del Estado coexistentes en Europa, hace que los cambios que se están produciendo en los países del Este europeo se reflejen en el proceso de la CSCE en materia de derechos humanos; y que, igualmente pueda apuntarse la virtual incidencia que las medidas sobre derechos humanos adoptadas en la CSCE hayan podido tener en el proceso de cambio de dichos Estados.

Actualmente en virtud de esta recíproca incidencia y a partir de la «perestroika» en la URSS, pueden observarse como logros significativos del proceso de la CSCE respecto a los derechos humanos:

- La internacionalización de los derechos humanos y la aceptación, en consecuencia, del derecho internacional como criterio de legalidad en la determinación de las leyes y reglamentos que les afecten.
- La concepción unitaria de los compromisos asumidos en la CSCE respecto a los derechos humanos y a la cooperación humanitaria, bajo la nueva noción de la «Dimensión humana de la CSCE».
- La aceptación como marco de referencia para el ejercicio efectivo de los derechos humanos fundamentales, de las garantías jurídicas mínimas que configuran la concepción de un Estado de Derecho.

Logros todos ellos que apuntan a una revisión del modelo de Estado de los países del Este de Europa y a un debilitamiento del conflicto ideológico en las relaciones Este-Oeste a nivel europeo.

Coordenadas éstas que hacen de la CSCE un marco de referencia obligada en el proceso de cambio de los Estados del Este europeo, y la constituyen en un instrumento idóneo para encauzar las nuevas relaciones intra-europeas que eventualmente puedan producirse. Proceso de cambio y nuevas relaciones que avanzarían, en su caso, desde la noción de «patrimonio común europeo» propia de los países de Europa occidental, a la noción más amplia de «casa común europea» donde caben todos los Estados del Este al Oeste de Europa.

Vitoria, julio 1989